Comisión de Industria, Energía y Minería
Carpeta Nº 2342 de 2013

Versión Taquigráfica N° 1796 de 2013

SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

Normas

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 11 de setiembre de 2013

(Sin corregir)

PRESIDEN: Señores Representantes Carlos Varela Nestier, Presidente, Álvaro Delgado Vicepresidente y Julio Battistoni (ad hoc).

MIEMBROS: Señores Representantes Saúl Aristimuño y Walter Verri.

DELEGADO DE SECTOR: Señor Representante Hermes Toledo Antúnez.

INVITADOS: Por UNESCO, señor Consejero de Comunicación e Información para el MERCOSUR y Chile, Guilherme Canela y señora Sandra Sharman, asesora. (ver exposición)

Ex Catedrático en Derecho Administrativo, doctor Juan Pablo Cajarville. (ver exposición)

SEÑOR PRESIDENTE (Varela Nestier).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión tiene el agrado de recibir al señor Consejero de Comunicación e información para el Mercosur y Chile de la Unesco, Guilherme Canela, y a su asesora, señora Sandra Sharman.

Es un gusto que hayan aceptado la invitación de la Comisión para ayudarnos y colaborar en el tratamiento del proyecto de ley sobre servicios de comunicación audiovisual. Además, quiero dejar constancia de la colaboración que han prestado para el evento que realizaremos el próximo lunes, con invitados internacionales, a los efectos de seguir trabajando sobre el tema. Sin esa colaboración, ese evento hubiese sido imposible.

SEÑOR CANELA.- Como organismo internacional responsable de la agenda de libertad de expresión en el sistema de Naciones Unidas, es un gran placer cooperar con el Parlamento uruguayo en este momento tan importante de discusión de un nuevo marco regulatorio para la radiodifusión en el país. Por lo tanto, cuenten con nosotros a lo largo de este proceso.

Tengo entendido que el proyecto de ley que envió el Poder Ejecutivo al Parlamento menciona específicamente la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones

Culturales, de la cual Uruguay es uno de los países signatarios. En el material que les entregamos está el texto completo y comentado de esta Convención y una hoja con los enlaces para encontrar los principales documentos de la Unesco sobre los marcos regulatorios de servicios audiovisuales, algo muy útil para esta discusión. Estos fueron los documentos utilizados para elaborar la presentación de hoy. Desafortunadamente, todos no están disponibles en castellano, pero hay una gran parte en portugués o español. Con estos documentos internacionales, se puede tener una base conceptual sobre los principales acuerdos o indicadores que el sistema de Naciones Unidas utiliza cuando es invitada por otros Estados Miembros para ofrecer opiniones sobre los marcos regulatorios de los medios audiovisuales. Cuenten con nosotros ante cualquier duda sobre estos documentos.

Ahora, vamos a comentar cómo funcionamos como sistema de Naciones Unidas.

Cuando las agencias especializadas son llamadas a este tipo de discusiones, ya sea por el Parlamento de un país o por su Poder Ejecutivo, tratamos de ofrecer herramientas conceptuales para analizar una temática. Nuestro rol no es hacer comentarios específicos sobre contenidos detallados de una legislación. Ese es el rol de los relatores especiales y tengo entendido que el señor Frank La Rue ya estuvo en esta Comisión haciendo comentarios específicos sobre la legislación que ustedes están discutiendo en este momento.

Entonces, hoy pretendo subrayar cuáles son las herramientas y los estándares internacionales que pueden ser utilizados para hacer una evaluación de un proyecto de ley con estas características. Luego, podré detallar aspectos particulares.

El principio general para nosotros, como Naciones Unidas, está en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y su equivalente regulatorio o reglamentario en el artículo 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. Al respecto, quisiera hacer hincapié en algo que desafortunadamente no es tan evidente. Me refiero a que el artículo 19, sin ninguna distinción de prioridad o importancia, hace hincapié en tres verbos: investigar, recibir y difundir la información

En general, el ciudadano común y la gente involucrada en este tema, se acuerda apenas del derecho de difundir informaciones. Entonces, cualquier legislación para reglamentar los servicios audiovisuales no puede olvidar que el derecho humano está relacionado con difundir la información -es decir, a proteger el derecho de todos y todas, incluyendo las empresas- y con la posibilidad de buscar y recibir información de calidad. Por ejemplo, las Cortes Internacionales de Derechos Humanos juzgan legislaciones cuando estamos hablando de pluralidad o de diversidad. El derecho de recibir o de buscar información es lo que garantiza a los Estados el derecho de regular la pluralidad y la diversidad de los medios. Por ello, nosotros siempre insistimos en que no podemos olvidar estos tres elementos centrales en la regulación de esta materia.

¿Cuáles son los documentos internacionales que utilizamos para analizar cualquier marco regulatorio con estas características? Entre otros, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En el caso del Pacto -seguramente, el relator especial ya haya subrayado este punto-, también establece las condiciones para las eventuales restricciones al derecho a la libertad de expresión, incluyendo la prueba de las tres partes. En el Pacto se establece que una restricción a la libertad de expresión siempre debe pasar por una prueba de tres partes. Cualquier restricción debe estar establecida en una ley y no en un decreto o similar. Además, debe ser necesaria y proporcional, y estar incluida en las excepciones que se mencionan en el Pacto: protección de otros derechos, salud, etcétera.

La Convención de la Unesco sobre la Protección y Promoción de la Diversidad Cultural habla sobre los indicadores de desarrollo mediático. Este es un documento muy interesante porque ofrece de manera muy objetiva más de cien indicadores para evaluar lo que es un sistema mediático, democrático, plural y diverso. Además, este documento fue aprobado por todos los Estados Miembros de Unesco, incluyendo Uruguay. Después, están las declaraciones de los cuatro relatores especiales de libertad de expresión de las Naciones Unidas: de Europa, del sistema interamericano y del africano; ya van diez años de declaraciones conjuntas.

En general, las declaraciones ofrecen la opinión de los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos sobre la regulación de medios y de libertad de expresión. También están los órganos regionales de derechos humanos -incluyendo las Cortes-, en los que el sistema interamericano tiene una fuerza muy específica. El artículo 13 del Pacto de San José de Costa Rica es bastante detallado sobre la regulación de la libertad de expresión, más allá de todas las recomendaciones de la Corte, de la Comisión Interamericana y del relator especial sobre libertad de expresión, que quizá sean las más detalladas en el sistema internacional.

La Convención de la Unesco -de la cual Uruguay es un Estado Miembro- es bastante clara en decir que la libertad de pensamiento, expresión e información, así como la diversidad de los medios de comunicación social, hace posible el florecimiento de las expresiones culturales en la sociedad. Por lo tanto, la Convención -de la forma como fue aprobada- está subrayando nuevamente que se trata de proteger la libertad de expresión, pensamiento e información, pero también la diversidad de los medios de comunicación, la diversidad de contenidos.

¿Cuáles son los indicadores macro que utilizamos para evaluar cualquier sistema regulatorio de los medios de comunicación? Las características y las potestades de las autoridades reguladoras independientes, las características y potestades del servicio público de radiodifusión, el sistema de licencias, el sistema de regulación de contenidos, los medios comunitarios, la regulación de la propiedad, la propaganda gubernamental, la regulación de la propaganda electoral y la regulación de la digitalización del espectro. Sé que este proyecto de ley no trata dos puntos que detallé: los medios comunitarios -porque ya son regulados por otra ley aprobada hace unos años- y la propaganda gubernamental, que no está comprendida en este marco. Para nosotros, cuando analizamos la regulación de un sistema de comunicaciones, estos son los indicadores macro que normalmente utilizamos.

En cuanto a las autoridades reguladoras independientes, debo decir que a partir de lo que se verifica en el sistema internacional según las decisiones de las Cortes de Derechos Humanos, esa debería ser la definición básica de lo que se espera de este equipo de autoridades reguladoras. Deben tener sus competencias y jurisdicción y atribuciones establecidas en una ley, el mandato debe incluir una declaración clara de los objetivos de política pública y reglamentación de la autoridad, algo que vale para cualquier autoridad reguladora, de energía, de agua, etcétera. Pero en el caso específico de esta materia, también deben seguir una declaración expresa en el sentido de que esta autoridad debe proteger el derecho a la libertad de expresión. ¿Cuáles son las expectativas del sistema internacional respecto a las atribuciones de las autoridades reguladoras independientes? La primera es que deben ser responsables del proceso de licencias, del monitoreo de la implementación de la ley de servicios audiovisuales, de recibir las quejas de los ciudadanos y de aplicar las sanciones. Las autoridades también deben ser responsables de desarrollar y aplicar instrucciones sobre los principios y contenidos básicos de la ley. Como este es un tema complejo, es prácticamente imposible que la ley contemple todas las situaciones y casos específicos, y por eso es necesario tener un órgano regulador independiente que pueda interpretar y aplicar la ley en los casos que se pongan sobre la mesa.

La autoridad también deberá desarrollar y publicar procedimientos internos, pero la ley -ese es un elemento fundamental- deberá establecer los procedimientos de rendición de cuentas y de transparencia de los órganos reguladores.

Por otro lado, ¿cuáles son los elementos básicos que deben estar garantizados para que las autoridades puedan ser independientes? En primer lugar, el proceso de designación de los miembros debe ser establecido por un instrumento legal y transparente, el cual debe promover la mayor independencia posible. Por supuesto, no hay una fórmula mágica para esto; de hecho, hay más de cincuenta órganos reguladores de servicios de comunicación audiovisual en distintas partes del mundo, ya que no existe una fórmula única para garantizar lo que mencioné anteriormente. De todos modos, lo que se verifica en todos ellos es que se intenta encontrar el mejor camino -teniendo en cuenta el sistema jurídico de cada país- para que la independencia quede garantizada.

Asimismo, las reglas deben garantizar que los miembros no estén obligados a recibir algún mandato o aceptar instrucciones de ninguna persona u organismo, ya que esa es la idea de independencia. Además, los despidos de los miembros deben estar limitados a circunstancias que deben quedar establecidas en la ley; los procedimientos deben ser claros y transparentes, y acordarse en la reunión de los miembros del Consejo. Si bien esto parece algo menor, cada vez es más importante que quede establecido que las reuniones de los miembros del Consejo deben ser grabadas, estar sujetas a la ley de acceso a la información pública y que los procedimientos, como dije, deben ser transparentes.

Por otro lado, se deben tener normas claras con respecto a los conflictos de interés cuando se realicen los nombramientos. También se deben contar con mecanismo de financiación claros para el órgano regulador, ya que la independencia esta basada en tres pilares: el proceso de nombramiento de los miembros, el de funcionamiento del órgano y el de financiación. Hago esta aclaración porque la forma en que los distintos

Gobiernos interfieren con las autoridades reguladoras es nombrando miembros que van a seguir las orientaciones del partido del momento, interviniendo en el proceso de ejecución del mandato o cortando el financiamiento; cuando esta autoridad hace algo que no le interesa al Gobierno del momento, este corta la financiación para la ejecución de sus actividades.

Si los señores Diputados lo desean, puedo dar ejemplos específicos en este sentido, aunque parte del material que se encuentra en las carpetas que les entregué contiene las comparaciones sobre cómo funcionan los órganos reguladores de otros diez países. Por ejemplo, el órgano regulador de Estados Unidos es FCC; el de Chile, el Consejo Nacional de Televisión, y el de Inglaterra la OFCOM. Quisiera aclarar que algunos de los integrantes de estos órganos estarán con nosotros en el evento que realizaremos la semana que viene, quienes expondrán sus realidades.

Volviendo al tema, cabe agregar que las características mencionadas, por supuesto, con distintos arreglos institucionales, siempre están presentes. En realidad, todos esos órganos tienen el poder de ofrecer las licencias, cuentan con un sistema de nombramientos aprobado por el Parlamento y tienen proceso de rendición de cuentas. En el material que entregué podrán interiorizarse de las características institucionales de los órganos de cada país.

El caso internacional que es más estudiado es el de OFCOM, en Inglaterra, y por una razón muy sencilla. Ese país, hasta el año 2000 tenía seis órganos reguladores del sistema audiovisual: uno para radio, otro para televisión, otro para Internet, otro para telecomunicaciones, etcétera; pero a partir de ese año el Gobierno decidió que todos esos órganos fueran convergentes. Entonces, se creó una estructura regulatoria bastante compleja, que está evaluada como exitosa. Además, tiene un proceso transparente, ya que todas las decisiones figuran en el sitio web.

El otro elemento central es el servicio público de radio difusión. De alguna manera, la idea central es muy semejante a la de la autoridad reguladora independiente; lo que se espera del servicio público de radio difusión de un país es que sea independiente, y para eso es necesario contar con los tres pilares fundamentales que mencioné anteriormente, es decir, el nombramiento de los miembros del Consejo, el sistema de funcionamiento y el sistema de financiación. Con estos pilares se puede garantizar la independencia del servicio público de radio difusión. Por supuesto, los objetivos son distintos a los del órgano regulador, pero la manera de garantizar el elemento central, que es la independencia, es bastante semejante.

Por otra parte, aunque las características y los ejes centrales de las distintas experiencias internacionales sean más o menos los mismos, los detalles son muy distintos. Sin duda, como dije, las características generales son las mismas, ya que siempre se tiene en cuenta la importancia de los servicios para garantizar la pluralidad y diversidad del sistema audiovisual. Actualmente, en todo el mundo hay muchas amenazas al servicio público de radio difusión, ya que existe una gran competencia en varios mercados. También se debe tener en cuenta el tipo de mandato, las interferencias y la financiación. En ese sentido, es importante analizar la programación, las frecuencias y la tecnología utilizada.

Asimismo, lo relativo a la rendición de cuentas es cada vez más importante para este tipo de servicio, como así también la relación con el Parlamento, el órgano regulador y el público.

Sin duda, el sistema de independencia, tal como dije anteriormente, es esencial. En este caso se debe crear una protección contra la interferencia política y comercial, tener claras las funciones de la junta directiva o de la alta gerencia de estos órganos, el sistema de nombramiento y los modelos de financiación. El caso más conocido es el de la BBC; la financiación se realiza a través de una tasa que se cobra por cada aparato de televisión que se tiene en el hogar. Este es el modelo más destacado a nivel internacional. En el material que entregué a los señores Diputados figura un análisis sobre cómo funcionan los servicios públicos de radio y televisión de ocho países, con ocho sistemas distintos. En algunos países se cobra una tasa a las cuentas de servicios de telecomunicación o de energía eléctrica. En realidad, un porcentaje del impuesto de la energía eléctrica o de la telecomunicación es destinado al servicio público de radio difusión, a los efectos de garantizar que la financiación no tenga que ser decidida cada año por el presupuesto gubernamental.

Algunos procesos son totalmente extraños a lo implementado en América Latina. Por ejemplo, en Tailandia, los impuestos recaudados por el consumo de alcohol y tabaco se destinan al servicio público de radio difusión; y en Polonia se utiliza otro sistema pero, de todos modos, lo que los distintos países intentan

garantizar, con su marco jurídico, son los tres elementos que mencioné reiteradamente: la independencia de la Junta Directiva de los servicios públicos de radio difusión, la independencia editorial, y un modelo de financiación también independiente, a los efectos de no estar sujetos a una decisión anual del Gobierno del momento, que es el que ejerce la gerencia general de esos servicios.

Por supuesto, el servicio de la BBC sigue siendo estatal, ya que se debe firmar una carta con la reina de Inglaterra, pero cuando se nombra al Director General, este no puede ser despedido hasta que haya transcurrido determinada cantidad de años; además, la financiación está garantizada, porque la tasa va directamente de cada hogar a la cuenta de la BBC.

Con respecto a las licencias, que es otro indicador fundamental, también podemos hacer referencia a elementos centrales. Uno de ellos es la transparencia, ya que todo el proceso de licencias debe ser transparente y público. Además, el proceso de licencia debe ser conducido por el órgano regulador independiente, y estas deben tener obligaciones de interés público. También se deben tener en cuenta concesiones básicas, las cuales deberían estar presentes en cualquier concesión pública de recursos públicos limitados, como es el caso del espectro electromagnético. Por lo tanto, las licencias deben tener un plazo de término.

En ese sentido, en Inglaterra, el OFCOM -que es el órgano regulador- publica de manera amplia, en todas las bibliotecas públicas del país, cuándo se abrirán los procesos de licencias. Además, hace audiencias públicas en todo el país para que la gente diga lo que espera de una nueva licencia de radio difusión, a los efectos de saber cuáles son los elementos de interés públicos que deben estar presentes en las nuevas licencias. El mismo procedimiento es utilizado en el proceso de renovación. Es decir, el público debe opinar sobre la calidad del servicio cuando se vencen los plazos que, en general, son de diez o quince años para cada licencia.

En el caso de Inglaterra, cuyas exigencias son bastante más rigurosas que en otros países, las licencias se ofrecen con una cláusula que establece que el radiodifusor no debe tener expectativas de renovación, lo que significa que el órgano regulador siempre va a abrir la licitación, una vez que el plazo venza, con la observación de que la preferencia para la renovación será del actual concesionario. Es decir, no hay certeza jurídica para la renovación y si hubiera otras propuestas mejores, sobre todo para el interés público, el órgano regulador puede abrir la competencia para una nueva licencia.

Los órganos reguladores -por ejemplo, el CRTC en Canadá o la FCC en Estados Unidos-, en el proceso de renovación de licencias consideran la cantidad de quejas que cada servicio recibió a lo largo de la concesión, porque como el órgano regulador también es responsable del seguimiento las quejas se constituyen en un aspecto central en el proceso de renovación de las licencias.

Quizás el tema más controversial en este tipo de leyes sea la regulación de contenidos. En ese sentido, el sistema internacional divide la regulación de contenidos en dos grandes conjuntos de regulación. El primero se denomina de regulaciones negativas de contenido, en el sentido de que la ley establece lo que los concesionarios del servicio no pueden hacer. Por ejemplo, no pueden transmitir contenidos extremadamente violentos en el horario de protección a niños, niñas y adolescentes, lo que traducido del inglés se denomina el discurso del odio, etcétera.

El otro gran conjunto son las regulaciones positivas de contenido, aquellas que los concesionarios deben cumplir, es decir que deben transmitir programación nacional en una cantidad específica, programación para niños, y en ese sentido existen distintos modelos en el escenario internacional.

Lo importante es señalar que tanto las regulaciones negativas como positivas, consideradas dentro de sus modelos, son autorizadas por el sistema internacional, es decir: las principales democracias del mundo tienen algún nivel de regulación negativa y positiva de contenidos, aunque deben observarse algunos aspectos. El primero y más importante es que la censura previa no está autorizada; es decir, la regulación o la sanción se da después de la exhibición. Si un concesionario exhibió un contenido prohibido por la regulación el rol del órgano regulador no es decidir ex ante, sino ex post. O sea que la censura previa no está autorizada por el sistema internacional.

Sin embargo, es distinto regular horarios. Siempre digo que el derecho de libertad de expresión para el individuo no es pasible casi de ninguna regulación. Por ejemplo, una persona puede decir cualquier cosa en el

banco de la plaza, pero no en una unidad de terapia intensiva en un hospital, y ningún juez le garantizará el derecho a que lo haga. Entonces, la libertad de expresión de esta persona no está siendo restringida de manera global, sino en un horario y localidad específicos. En este caso, estamos frente al mismo concepto, es decir, restringir horarios no restringe la libertad de expresión, sino que regula un momento específico cuando otros derechos estén involucrados. Quiero subrayar que algunas regulaciones no son para disminuir la libertad de expresión, sino para garantizar el derecho de todos y todas a esta libertad que involucra el derecho de recibir, buscar y difundir información. Creo que esa es la forma en que debemos encarar esta discusión.

Si bien no hay censura previa, ciertos mecanismos han sido autorizados en las principales democracias. El más común es el de protección de los derechos niños, niñas y adolescentes. Hay distintas herramientas de protección, pero la más común es la del horario de protección al menor. En general, todo se puede después de cierto horario y hasta determinada hora, y otras cosas, no.

Otro mecanismo de regulación muy común es el derecho de réplica, es decir, la respuesta del ofendido.

El otro contenido que se encuentra muy regulado internacionalmente es la publicidad. Casi todas las democracias no permiten en la radiodifusión publicidad de tabaco y de varios tipos de bebidas alcohólicas, sobre todo en horario de protección al menor. En general, cada vez hay más regulación vinculada a la publicidad para proteger a niños, niñas y adolescentes.

Otra regulación muy común es la separación entre el contenido publicitario y los otros contenidos, es decir, las leyes exigen que el canal debe dejar claro a su audiencia qué es contenido de entretenimiento, noticioso, y qué publicidad.

Las regulaciones positivas tienen que ver con las cuotas. La mayoría de los países tienen dos tipos de cuotas, para programación nacional -en este caso, el porcentaje es una decisión soberana de cada país; no hay una norma internacional que establezca un porcentaje fijo- y para programación independiente. El concesionario, en la mayoría de las democracias, no está autorizado a producir el ciento por ciento de sus contenidos "in house" y tiene que comprar parte de sus contenidos en el mercado de las industrias culturales. Estas son las dos más comunes, pero hay otras.

Hay países que exigen una cuota mínima de programación educativa. Por ejemplo, en Estados Unidos todos los canales tienen que exhibir por lo menos tres horas semanales de programación educativa. Otros países exigen cuotas mínimas de programación para niños, por ejemplo, Australia, además de que la programación debe haber sido producida en su país.

En este caso, con gusto también puedo hablar de varios ejemplos. En cuanto a cuotas, uno de los casos más desarrollados es el canadiense, porque como Canadá vive al costado de un gigante productor de contenidos audiovisuales, siempre preocupó proteger los contenidos locales, máxime cuando hablan la misma lengua, etcétera. En el caso canadiense los canales privados están obligados a emitir un 60% de contenido nacional, 50% emitido en el "prime time". En cuanto a las radios, no se aplica el mismo criterio que los canales de televisión, pero sí deben emitir un 35% de música canadiense, etcétera. Entonces, el caso canadiense siempre es estudiado en este proceso de obligaciones positivas de contenidos, porque es un país que necesita garantizar en función de sus realidades especificas.

Asimismo, cuando se analiza la legislación de Québec, en Canadá, uno se da cuenta de que es todavía más intensa, porque tiene un segundo problema, ya que no solo debe protegerse de la influencia del vecino, sino también cuidar su cultura francesa.

Por su parte, el caso de Sudáfrica es muy interesante, porque tiene seis lenguas oficiales y hay que garantizar una pluralidad de contenidos muy especial. En el post appartheid, Mandela se preocupó por garantizar en la legislación que el punto central en los medios fuera la diversidad. Asimismo, Sudáfrica es uno de los pocos países que tiene dos órganos reguladores para el servicio de medios, uno de ellos específico, para garantizar la pluralidad de los medios, que, inclusive, se llama Órgano Regulador para Garantizar la Diversidad, sistema bastante interesante e innovador para el escenario internacional.

En cuanto a regulación de propiedad, el sistema internacional está preocupado por garantizar la diversidad y el pluralismo, por lo que se llama la concentración de propiedad horizontal, es decir que un único propietario sea dueño de todos los canales de televisión; y también vertical, que sea dueño del canal de televisión y la

empresa de distribución, de producción de contenidos, etcétera. Es decir, llamamos concentración vertical a la propiedad en la misma cadena de producción, y horizontal, a la del mismo sector. También existe concentración de propiedad cruzada, es decir, el mismo grupo tiene todo: Internet, diarios, televisión, radio, etcétera.

Las restricciones a la concentración de propiedad están autorizadas por el sistema internacional, con el objetivo de garantizar más pluralidad y diversidad, pero este rompecabezas no debe analizarse pensando en cada pieza separada. La única herramienta para garantizar la pluralidad no es restringir la concentración de la propiedad, ya que también resulta importante tener cuotas para programación independiente. Entonces, la legislación en su conjunto es la que permite garantizar la pluralidad y la diversidad y no cada pieza específica, y por eso debe analizarse en el conjunto de la regulación.

Por lo tanto, si bien es importante regular la concentración de la propiedad, el sistema no tiene una fórmula lógica para lograrlo, no hay un límite específico. De hecho, cuando uno analiza veinte democracias existen veinte fórmulas diferentes de cómo regular la concentración de la propiedad. En los materiales que entregamos encontrarán la regulación de varios países, cuyo único factor común es que todos regulan la concentración, pero con fórmulas distintas. Se limita la cantidad de medios de comunicación que puede tener cada propietario, límites de participación en el mercado, enfoques de interés público, etcétera. Por ejemplo, en Estados Unidos la ley impide que los propietarios de diarios sean dueños de canales de televisión en la misma ciudad. Hay límites para la cantidad de población que un canal pueda alcanzar en su concesión. Por su parte, en Francia, los límites son cruzados entre canales para abonados y abiertos. En Sudáfrica, los límites son muy estrictos, ya que cada propietario puede tener una televisión, una radio, etcétera. Es decir, el único factor común es que todos regulan, con características acordes a cada país, ordenamiento jurídico, etcétera.

Algunas herramientas son comunes, como las que ya vimos en el caso de las licencias. La primera es la transparencia de la propiedad. Sea cual fuere la regla de concentración, es muy importante que el órgano regulador siempre mantenga transparente quiénes son los propietarios de las concesiones. En ese sentido, los órganos reguladores deben hacer seguimientos e informes sobre los procesos de concentración: cómo están distribuidas las licencias y cómo se pueden lograr mecanismos de prevención. En el caso alemán, por ejemplo, cada negociación que envuelva la propiedad de los medios que vaya más allá de cierta cantidad de euros debe ser inmediatamente informada al órgano de concentración de competencias -no solo de medios, sino en general- y para eso se requiere una autorización previa. Es decir que hay distintos modelos de cómo prevenir una superconcentración de medios, cuando el país así lo decide.

Casi todos los países tienen reglas sobre propiedad extranjera en los medios, o sea, restricciones a algún tipo de propiedad extranjera y porcentajes de contenidos extranjeros. Como ya hablamos, también se establecen medidas para garantizar la diversidad de contendidos.

No me voy a detener en los medios comunitarios, porque no es el objetivo de esta iniciativa; de todas maneras, el tema figura en la presentación que voy a dejar en la Comisión.

Sí está presente el asunto de la digitalización. En este sentido, el punto central es garantizar el uso del dividendo digital. Hay que tener en cuenta que ahora, con la digitalización, hay más espectro disponible para los actores del sector. Nuevamente en el sistema internacional, el uso del dividendo digital debe garantizar que de alguna manera los servicios comercial, público y comunitario estén contemplados en la distribución del espectro.

Hay un elemento que debería estar dentro de la discusión de las potestades del órgano regulador que creo que es importante subrayar. Especialmente para la Unesco, es necesario que dentro de las atribuciones del órgano regulador -eso está presente en algunas leyes- se trabaje en la educación para los medios. Una forma de garantizar que tanto la regulación como la autorregulación sean más efectivas es que los ciudadanos se puedan relacionar con los contenidos audiovisuales. Por eso, las denominadas políticas de educación para los medios o de alfabetización mediática son cada vez más importantes, sobre todo con el advenimiento de Internet, que es mucho más difícil de regular. En este sentido, en casi todas partes del mundo los órganos reguladores están recibiendo la potestad de organizar las políticas públicas de educación para los medios.

Pido disculpas si me he extendido mucho; quedo a la orden para detallar lo que sea necesario.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Muchas gracias a usted, señor Canela: en realidad no se ha extendido; su exposición ha sido muy ordenada y nos va a ayudar muchísimo en el trabajo que estamos desarrollando.

SEÑOR BATTISTONI.- Yo también agradezco la ordenada, concisa y conceptual presentación realizada.

Quisiera hacer una pregunta sobre algo que siempre me ha preocupado: la independencia de los órganos regulatorios y del servicio público. Últimamente, en la legislación de todos los países se están implantando a todo nivel unidades reguladoras independientes; en Uruguay existen para el agua, para las comunicaciones, etcétera. Ahora bien, esas unidades reguladoras están integradas por personas y las personas no son neutrales. Y creo que las unidades reguladoras de los servicios de comunicación audiovisual difieren un poco con otras, en el sentido de que tal vez necesiten cierta agilidad en la toma de decisiones, a fin de que no se anquilosen grupos dentro de ellas. Entonces, según la experiencia internacional, me gustaría saber de qué manera se podría asegurar que exista realmente esa independencia -no la llamaría neutralidad- en la toma de decisiones y, a la vez, se evite la posibilidad de cooptación por parte de los grupos de presión, ya sea del Gobierno o grupos económicos, integrados por las personas que conforman las unidades reguladoras o los servicios públicos. En este sentido, sé que hace unos años en el Reino Unido hubo algún tipo de problemas por acusaciones del staff político respecto al de la BBC. No sé si se puede hacer algún tipo de reflexión acerca de cómo se puede asegurar la independencia de estos servicios.

Muchas gracias.

SEÑOR CANELA.- Imagino que el señor Diputado está haciendo referencia a lo que pasó con la BBC en el caso del científico que se suicidó, en la época de la guerra contra Irak.

SEÑOR BATTISTONI.- Efectivamente.

SEÑOR CANELA.- Este ejemplo es muy interesante porque demuestra que aun en una democracia de trescientos años la preocupación sobre la protección de la libertad de expresión siempre ha de ser constante; no es un tema menor. Entonces, es sano el debate que están llevando adelante en esta Comisión y en el país: siempre se debe estar preocupado por la libertad de expresión y por los derechos humanos en general. Reitero: hace poco pasó algo en una democracia que tiene trescientos años y en un servicio público que funciona sin interrupción desde los años treinta. Ese es el primer punto: no es menor estar preocupados por la libertad de expresión.

Otro aspecto que está correlacionado con esto es que tampoco es verdad que cualquier regulación de los medios sea un atentado a la libertad de expresión. Por el contrario, algunas regulaciones son necesarias para ampliar el derecho a la libertad de expresión. En el caso de la BBC, los sistemas de "accountability", de rendición de cuentas, de transparencia y la presencia del órgano regulador actuaron para corregir un problema que ocurrió en su momento. Si bien este fue un problema para la libertad de expresión, los mecanismos regulatorios actuaron para que no fuera tan grande como podría haber sido si no hubieran estado presentes.

Una de las grandes preocupaciones de la teoría internacional de derecho administrativo sobre órganos reguladores independientes tiene que ver con su captura, sea por el Gobierno, por el sector privado o por grupos de interés de otro orden, pero no hay una recete mágica y universal sobre cómo evitarla. Los mejores análisis demuestran que la interacción constante y amplia con el público, o sea con los ciudadanos y las ciudadanas, y la construcción de la credibilidad de estos órganos es lo que garantiza un escudo de protección para la captura de cualquier grupo de interés. Por lo tanto, ustedes tienen en las manos un desafío interesante, y al mismo tiempo difícil, que es la constitución inicial del primer órgano. Es esencial lo que ocurra la primera vez que funcione ese órgano para el éxito de la iniciativa. Si la primera constitución sale mal, según la experiencia internacional, después es muy difícil corregir el problema, porque no logra la credibilidad en la interacción con los ciudadanos y las ciudadanas, que es necesaria para protegerse del proceso de captura.

Claro que también hay instrumentos institucionales: de nuevo, los mandatos no coincidentes con las elecciones generales del país, que los miembros sean cinco o seis -en el caso chileno son tres-, que sean elegidos de manera independiente de una decisión específica de un partido político en particular, etcétera, en

el marco de un proceso de transparencia y de rendición de cuentas. Ahora bien, aun así, para utilizar una expresión latina, en las mejores familias ha habido problemas. Efectivamente, es imposible evitar los problemas, pero hay que establecer los mecanismos para reaccionar cuando estos ocurren; y seguramente van a ocurrir.

En cuanto a la pregunta del señor Diputado relativa a si este sector necesita agilidad en las decisiones, la experiencia marca que una vez que está bien establecida la constitución inicial de los órganos reguladores y el proceso de sanciones queda evidente, en general, el propio mercado audiovisual se intenta acomodar, en un proceso de autorregulación previa. O sea: nadie quiere que el regulador actúe.

En los procesos que tienen muchos años de historia en la materia, si el proceso está bien constituido y tiene credibilidad, en general las quejas graves tienen que ver con que el órgano regulador actúa como un guardián del sistema, pero eso no es algo que esté presente en el día a día de la operación y en todo momento. Inclusive, muchos de esos órganos no actúan de oficio, sino basados en las quejas de los ciudadanos; o sea que no están monitoreando a los medios todo el tiempo. Claro que hay sanciones, cuando debe haberlas, y son duras.

Por ejemplo, hace unos años en Estados Unidos -que seguramente es el país más liberal dentro de las democracias más liberales en la regulación de los medios- uno de los canales de televisión recibió una multa de más de US$ 5:000.000 porque no cumplía con la cuota de tres horas semanales de programación educativa. El canal emitía una telenovela dentro de esa cuota, pero el órgano regulador independiente, la FCC, no entendió que ese fuera un programa educativo.

Voy a dar otro ejemplo de Estados Unidos, que, reitero, tiene el proceso más liberal: como se recordará, en una final de la Super Bowl, Janet Jackson apareció con un seno desnudo, y varias concesionarias recibieron una multa general de US$ 500.000, no por la acción en sí -no entro en el mérito de si es relevante o no-, sino porque en algunos estados que no están en el mismo huso horario -es un país muy grande, con varios husos horarios-, el evento se transmitió fuera del horario de protección al menor. En Estados Unidos, el horario de protección al menor es de 18 a 22 horas y la Super Bowl se transmite en vivo a todo el país. Cuando ocurrió esta escena, en varios estados era más de la hora 22: esas estaciones no fueron multadas, pero sí las que estaban dentro del horario de protección al menor. Esto no sucedió porque la FCC estuviera monitoreando la programación, sino porque hubo quejas de ciudadanos que estaban siguiendo la transmisión. Por lo tanto, reitero, no voy a entrar en el mérito de la acción de mostrar un seno, sino en cómo fue el procedimiento, el "modus operandi" del proceso, que involucró a un órgano regulador independiente que tomó la decisión después de una investigación.

Ahora bien, en diez años solo hay dos o tres casos paradigmáticos de multa, porque los propios concesionarios saben cuáles son las reglas del juego y respetan a un órgano regulador que tiene estas potestades.

No recuerdo exactamente qué dice sobre esto la ley de ustedes, pero otro elemento que se verifica en la teoría internacional para evitar la captura tiene que ver con previsiones de cuarentena para los miembros del Consejo, una vez que terminan sus mandatos. Muchas leyes exigen -no sé qué se establece acá- que una vez que el consejero termina su mandato, dentro de un período de un año, o lo que sea, no puede ser funcionario de una empresa concesionaria del mismo servicio regulado. Como decía, esa también es una manera de evitar los procesos de captura.

No sé si he sido claro.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero insistir en que fue muy clara su exposición y nos orienta muchísimo en el debate de lo que estamos tratando.

De todas formas, casi todos los señalamientos que ha indicado están incluidos en la legislación. Posteriormente debatiremos si están bien aplicados o no, pero si relacionamos el proyecto con los estándares internacionales vemos que estamos dentro de esas líneas. Por otra parte, el lunes probablemente reiteremos algunos de estos conceptos en ese seminario que tendremos con responsables de órganos reguladores que van a trasladar sus propias experiencias.

Si está de acuerdo, quisiéramos incorporar el "Power Point" al trabajo documental de la Comisión, porque será muy valioso.

SEÑOR CANELA.- Sí, por supuesto.

Por último, quiero subrayar que la representación de Unesco está a la orden para seguir cooperando con ustedes en este tema.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos su presencia.

(Se retira la representación de la Unesco)

(Ingresa a Sala el doctor Juan Pablo Cajarville)

——Es un gusto y un honor recibir al doctor Juan Pablo Cajarville, ex catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de la República, a quien agradecemos que haya aceptado esta invitación para colaborar con la Comisión en el trabajo que está realizando respecto del proyecto de ley vinculado a los servicios de comunicación audiovisual. En ese sentido, le cedemos la palabra.

SEÑOR CAJARVILLE.- Antes que nada, agradezco muy sinceramente esta distinción que significa el interesarse por mi opinión sobre un proyecto que tendrá tanta importancia y trascendencia si se perfecciona como ley.

Debo empezar por advertir que no puedo invocar sobre este proyecto un conocimiento tan acabado como sería de desear y como procuro tener cuando se me hace este honor de solicitar mi opinión. Esto es así porque se trata de un proyecto realmente muy complejo en el que se mueven muchos intereses, algunos de ellos en conflicto. Y la conciliación de esos intereses en conflicto que debe procurar el legislador no es siempre sencilla.

Quiero señalar que este es un proyecto ostensiblemente muy extenso, pero además muy detallista. Por ejemplo, en el artículo 72 se llega a disponer dónde deberá reunirse determinado órgano que se crea. Eso me parece, desde todo punto de vista, un exceso. No solo no es habitual que una ley establezca dónde debe reunirse un órgano sino que me parece francamente inconveniente, porque esto podría arriesgar que se invocaran vicios formales a cualquier reunión que ese órgano celebrara fuera de esa sede, lo que es un exceso.

Por otra parte, soy consciente de que se me invita para que formule opiniones desde el punto de vista jurídico, y a ellas me voy a atener. Eso quiere decir que me abstendré de formular cualquier juicio de conveniencia sobre puntos en los que quepan opciones igualmente legítimas; no es sobre eso que interesa mi opinión a la Comisión.

Por tanto, entre todos los aspectos que el proyecto plantea, me voy a concretar en dos. Uno de ellos es orgánico, que es en el cual me voy a mover con más soltura y seguridad en cuanto a mis opiniones porque, precisamente, es de mi más acusada especialización. El otro es un tema sustancial que tiene que ver con la libertad de emisión de pensamiento. No voy a decir que ese tema me es ajeno -por cierto, no lo es-, ya que todas las libertades de los habitantes son límites para la actuación de la Administración, de modo que es, por cierto, muy relevante para el Derecho Administrativo. De cualquier manera, son temas que tienen su especialización académica e inclusive en la docencia de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Es decir que en esa área me tendré que mover con más cautela, si se quiere, pero no me voy a abstener de opinar sobre temas estrictamente jurídicos.

Empiezo por el primer tema que anuncié. Me voy a referir al Consejo de Educación Audiovisual. Esto ha suscitado objeciones, sobre todo -por lo que sé por la prensa- desde el punto de vista de su integración. No es a eso a lo que me voy a referir, porque la integración de un órgano es un tema de opción política. Sí voy a hablar de su ubicación orgánica.

Este es un órgano básico de la iniciativa y así ha sido comprendido y proclamado. Sin embargo, su competencia está diseminada en la propuesta. Podría hacer una muy larga de artículos que se refieren al tema, pero no lo voy a hacer. Sí voy a decir que son más de una veintena los artículos que perfilan la competencia de este Consejo de Comunicación Audiovisual.

Cabe señalar que su ubicación orgánica es por demás confusa. Diría más: es claramente contradictoria en los artículos del proyecto de ley. El artículo 58, que encabeza el Capítulo referido al Consejo de Comunicación Audiovisual expresa con toda claridad: "Créase como órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo, sin perjuicio de su capacidad de avocación, el Consejo de Comunicación Audiovisual […]", y sigue enunciando, a grandes rasgos, su competencia y finalidad. El hecho de que sea un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo tiene una clarísima significación jurídica. Esto de la desconcentración fue un concepto que primero se elaboró en doctrina y, como tantas veces sucede después, fue recogido por el legislador. Y como fue recogido de la doctrina por el legislador, el concepto de la legislación es el concepto que había elaborado la doctrina. Además, que un órgano sea desconcentrado quiere decir que está sometido a jerarquía, aunque tiene potestades propias. De manera que decir que el Consejo es un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo indica que es un órgano dependiente jerárquicamente del Poder Ejecutivo, que tiene competencias propias, que no son exclusivas.

Hay dos tipos de desconcentración: la privativa y la no privativa. En la desconcentración privativa las competencias o potestades que se atribuyen a ese órgano subordinado se quitan al jerarca, de manera que solo las puede ejercer el órgano subordinado. Además, solamente mediante un recurso jerárquico -interpuesto por un interesado- el jerarca podrá conocer sobre esos temas, ya que es una competencia desconcentrada del órgano. Cuando se consagra una desconcentración privativa se custodia, sobre todo, la independencia de criterios del órgano subordinado, porque es el especialista en esa materia.

Aquí, claramente, lo que se perfila es una desconcentración no privativa. Es decir, las competencias que se atribuyen a este Consejo -muy importantes en el contexto del proyecto- pueden ser ejercidas también por el Poder Ejecutivo, y eso resulta claro cuando dice que la desconcentración es "sin perjuicio de su capacidad de avocación". ¿Qué quiere decir capacidad de avocación? Yo no le llamaría capacidad, pero eso ya es una exquisitez doctrinal. La potestad de avocación significa que aunque en principio la competencia sea del Consejo del órgano desconcentrado, el Poder Ejecutivo, en cualquier caso, puede tomarla para sí. Cualquier asunto que esté a resolución del jerarca, si el Poder Ejecutivo tiene potestad de avocación, en cualquier momento puede tomarlo para sí. Eso, obviamente, atenúa la independencia de criterio del órgano desconcentrado. Entonces, del artículo 58 resulta claramente que el Consejo es un órgano sometido a jerarquía del Poder Ejecutivo, con competencias propias, pero que también las puede ejercer el Poder Ejecutivo excluyendo, en ese caso, la actuación del órgano desconcentrado.

El artículo 62, que refiere a la institucionalidad, establece que el Consejo de Comunicación Audiovisual funcionará en el ámbito de la Comisión de Planeamiento y Presupuesto y que se comunicará con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Industria, Energía y Minería. En más de una ocasión en la que tuve oportunidad de dirigirme en Comisión a los señores legisladores señalé que esto de decir "en el ámbito" de un sistema orgánico es una expresión que no tiene ninguna significación jurídica. Por el contrario, es una expresión por demás vaga, imprecisa y sin contenido propio. Aquí parecería que "en el ámbito" quiere decir que va a estar formando parte de la estructura orgánica que integra la Comisión de Planeamiento y Presupuesto, que es la de la OPP. Eso se confirma cuando el artículo dice que esta Comisión se comunicará con el Poder Ejecutivo. Si así ocurre, no está sometida a jerarquía de ese Poder. Los órganos sometidos a jerarquía del Poder Ejecutivo integran la dependencia de ese Poder. No tiene sentido decir que un subordinado jerárquico se comunicará con el Poder Ejecutivo.

Por lo tanto, estamos ante dos soluciones claramente incompatibles. La Oficina de Planeamiento y Presupuesto no integra el Poder Ejecutivo; es una dependencia de la Presidencia de la República, y así se quiso consagrar por el constituyente, precisamente, para que no estuviera en la órbita de ningún Ministerio. Si dependiera del Poder Ejecutivo estaría en la órbita de algún Ministerio, pero lo que se quiso fue que la OPP no tuviera una especialización por materias, como tiene cada uno de los Ministerios, sino que actuara en todas las materias que son propias del Poder Ejecutivo. Se quiso que actuara sometido a la Presidencia de la República.

La Presidencia de la República es un órgano "de competencia constitucional cerrada". Lo integra la Presidencia, con el Presidente de la República actuando solo, con las competencias por demás importantes que expresamente le consagró la Constitución. Me refiero a designar o cesar a los Ministros -nada menos que modificar la integración del Poder Ejecutivo-, arbitrar en los conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo cuando ocurre una censura parlamentaria a un Ministro, con todo el trámite no sencillo exigido por la Constitución. En ese caso, el Presidente de la República tiene nada menos que la potestad de disolver el Parlamento y llamar a elecciones anticipadas.

Estas son las competencias básicas del señor Presidente de la República; los únicos casos en que actúa sin un Ministro, con su sola firma. En todas las demás potestades, el señor Presidente de la República es competente, pero lo es como integrante del órgano Poder Ejecutivo. Y el órgano Poder Ejecutivo -como señala el legislador- se integra, necesariamente, con el Presidente y por lo menos un Ministro. También puede actuar con más de un Ministro, si lo hace para atender una materia que corresponde a más de un Ministerio, o en Consejo de Ministros, en cualquier materia de competencia del Poder Ejecutivo.

Pido disculpas porque, seguramente, algunos de los señores legisladores ya me han oído explicar esto; lo he explicado muchas veces y no siempre con éxito. Esto no es una exquisitez jurídica. Es de la mayor significación política porque tiene que ver nada menos que con el equilibrio de Poderes que diseña la Constitución, que incluye que los órganos legislativos puedan controlar al Poder Ejecutivo. Pero, ¿cómo lo pueden controlar? Solo a través de los Ministros. No lo pueden controlar a través del Presidente de la República porque, como tal, no está sometido a ningún control de las Cámaras. Es al Ministro que los órganos legislativos pueden pedir informes, llamar a Comisión, interpelar o censurar; el Presidente de la República escapa a todo eso. De manera que cada vez que el Poder Legislativo atribuye en una ley una competencia al Presidente de la República como tal o a cualquiera de sus dependencias -en este caso, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto- se corta las manos, se priva de potestades que la Constitución le atribuye, como he dicho muchas veces. De esta forma, rompe a favor del Poder Ejecutivo o de la Presidencia de la República el equilibrio que la Constitución consagra. Esto significa que toda potestad de administración activa debe ser ejercida por el Poder Ejecutivo, para que todo ejercicio de administración activa esté o pueda estar sometido al control de estos órganos legislativos.

Ocurre que, a partir de esta confusa ubicación orgánica del Consejo de Comunicación Audiovisual, la ley le atribuye numerosas potestades de administración activa. Si la contradicción que contiene el proyecto entre entender que depende del Poder Ejecutivo o que integra la OPP se resolviera manteniendo a este Consejo dentro de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, entonces serían inconstitucionales la mayoría de los artículos que confieren potestades de administración activa al Consejo. Tengo una larga enumeración de artículos que, si esa fuera la solución, serían inconstitucionales por por conferir funciones de administración activa a un órgano dependiente de la Presidencia de la República o por disponer que el Poder Ejecutivo cumpla sus cometidos a través de una dependencia de la Presidencia de la República, lo cual es una inconstitucionalidad del mismo tipo. Decir que una potestad corresponde a la OPP o que el Poder Ejecutivo ejercerá sus potestades a través de una dependencia de la OPP es igualmente inconstitucional.

No voy a analizar cada uno de los casos porque la razón de la inconstitucionalidad siempre es la misma, pero voy a leer todos los artículos que serían inconstitucionales.

Por tanto, serían inconstitucionales el inciso primero del artículo 43; el artículo 50; el literal g) del artículo 55; el artículo 61; el literal b) del inciso séptico del artículo 62; el inciso cuarto del artículo 92, y los artículos 113, 115, 116, 118, 123, 124, 126, 128 y 161. Todos estos artículos serían inconstitucionales, si se optara -porque alguna opción hay que asumir, ya que el proyecto de ley no puede sancionarse con esa contradicción- porque este Consejo permaneciera dentro de la OPP. En cambio, si se prefiriera que todas esas potestades o disposiciones que confieren administración activa a este Consejo se mantuvieran en él, entonces, habría que aclarar la contradicción mediante la subsistencia del artículo 58 -que en ese aspecto es muy claro-, y suprimir los dos primeros incisos del artículo 62, que son los que establecen que este Consejo funcionará en el ámbito de la OPP; esta sería la mejor solución.

Si bien dije que no iba a dar opiniones de conveniencia, voy a dar esta, porque creo que tiene que ver con aspectos jurídicos. En realidad, creo que la mejor solución sería la de hacer una administración descentralizada con este Consejo, ya que si se le mantienen todas las potestades de administración activa, sería una Unidad Reguladora más, que se sumaría a las que son denominadas de esa manera. Todas las

Unidades Reguladoras que existen hasta el momento dependen jerárquicamente del Poder Ejecutivo, de distintos Ministerios. Esa sería una solución jurídicamente clara, pero no jurídicamente conveniente, y lo subrayo, porque el atributo que la doctrina exige, aconseja y requiere para las Unidades Reguladoras en el Derecho Comparado es el de que sean órganos con la máxima autonomía posible del Poder Ejecutivo, del poder administrador. En nuestro régimen, la máxima autonomía posible del Poder Ejecutivo es la que está dada por los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados que, en general, tendemos a asociarlos con actividades industriales o comerciales. Es verdad que la Constitución exige esa forma jurídica cuando se trata de actividades industriales o comerciales, pero constituyen un tipo de organización que no necesariamente está restringido a las actividades industriales o comerciales; también pueden realizar otro tipo de actividades como, por ejemplo, la enseñanza, pero para eso hay disposiciones expresas y se cuenta con un régimen especial y de más autonomía que la del resto de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. El resto de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados deben serlo si son industriales o comerciales, pero también pueden tener competencias de otra índole, y nada impide que sean las propias de las Unidades Reguladoras. En nuestro Derecho esa es la forma jurídica adecuada para lograr que las Unidades Reguladoras tengan la máxima autonomía posible con respecto al poder político.

Esto es lo que tengo que decir con respecto al Consejo que, desde mi punto de vista, es lo más importante que puede decirse desde el punto de vista organizacional, ya que constituye un órgano básico en el proyecto de ley.

Ahora me voy a referir a disposiciones que tienen que ver con los servicios de comunicación audiovisual públicos.

Antes de mencionar lo que establece el inciso segundo del artículo 141 quiero señalar -porque después será importante, y figura en el inciso primero de este artículo- que "Los medios de comunicación audiovisual públicos son servicios públicos cuya gestión y titularidad reside en entidades públicas estatales o no estatales, nacionales, departamentales, educativas, universitarias u otras". El inciso segundo de este artículo establece: "Los medios públicos tendrán preferencia sobre los particulares en cuanto a la asignación de canales radioeléctricos ubicación de estaciones y otras infraestructuras necesarias para prestar el servicio, así como en todo lo relativo a las demás condiciones de instalación y funcionamiento". Subrayo lo de la preferencia en cuanto a la asignación de canales radioeléctricos. Creo que esta es una disposición que está en nítido conflicto con varias disposiciones básicas y fundamentales del proyecto, ya que es difícilmente conciliable con lo que establece el inciso tercero del artículo 4º que dice: "Los servicios de comunicación audiovisual son soportes técnicos para el ejercicio del derecho humano a la libertad de expresión y a la libertad de información, preexistentes a cualquier intervención estatal" Fíjense que aquí la ley adopta una posición nítidamente iusnaturalista que dice: el Estado no puede tocar estos derechos porque preexisten a su propia existencia.

Por otra parte, el artículo 7º, relativo al Alcance y límites de la potestad regulatoria del Estado, establece: "La potestad del Estado de regular los servicios de comunicación audiovisual debe entenderse en el marco de su obligación de garantizar, proteger y promover el derecho a la libertad de expresión en condiciones de igualdad y sin discriminación, así como el derecho de la sociedad a conocer todo tipo de informaciones e ideas. El ejercicio de las facultades del Estado frente a los medios de comunicación debe hacer posible el más amplio, libre e independiente ejercicio de la libertad de expresión y nunca será utilizado como una forma de censura indirecta".

Por otro lado, el artículo 8º es de especial relevancia, y su inciso primero dice: "El espectro radioeléctrico es un patrimonio común de la humanidad sujeto a administración de los Estados y, por tanto, el acceso equitativo al mismo por parte de toda la sociedad constituye un principio general de su administración".

El artículo 9º dice: "El Estado regulará los servicios de comunicación audiovisual garantizando los derechos establecidos en la presente ley, en base a los siguientes principios: [...] b) No discriminación; se deberá garantizar igualdad de oportunidades para el acceso de los habitantes de la República a los servicios de comunicación audiovisual, de modo que puedan ejercer su derecho a la información y a la libertad de expresión con las solas exclusiones que esta ley determina con el objeto de sostener el mencionado principio y prevenir prácticas de favorecimiento".

Asimismo, el artículo 10, sobre Diversidad y Pluralismo en el sistema de servicios de comunicación audiovisuales, establece: "El Estado tiene el deber de garantizar la diversidad y el pluralismo en el sistema de

servicios de comunicación audiovisuales, en todos los ámbitos de cobertura, previniendo la formación de oligopolios y monopolios, [...]".

Por otra parte, el artículo 22, sobre Derecho a fundar servicios de comunicación audiovisual, dispone: "El derecho a la libertad de expresión comprende el derecho de todas las personas a fundar, instalar y operar cualquier clase de servicio de comunicación audiovisual, dando cumplimiento a los requisitos y procedimientos resultantes de las normas respectivas".

Me parece que la preferencia sobre los particulares que tendrán los medios públicos en cuanto a la asignación de canales radioeléctricos, está en evidentísimo conflicto con todos los artículos a que hice referencia. Puedo destacar el que estipula que establecer servicios de comunicación es un derecho humano de todos los habitantes, lo cual incluye la asignación de canales radioeléctricos cuando ese sea el medio. Entonces, eso es inconciliable con una preferencia en cuanto a la asignación de canales para los medios públicos.

Además, en un caso extremo, por esta vía se podría llegar a configurar un monopolio estatal, si se tiene en cuenta que los canales radioeléctricos son un bien limitado. Entonces, por esta vía, si se los asigna a entidades públicas o estatales, podrían quedar excluidos los particulares.

El artículo 142, de Creación del Sistema Nacional de Radio y Televisión Público de Uruguay, dice: "Créase el Sistema Nacional de Radio y Televisión Público de Uruguay (SNRTVP) como persona pública no estatal [...]". Creo que esta es otra solución inconstitucional. Cuando el Estado invierte -o invirtió- en una actividad industrial o comercial, esta debe cumplirse por intermedio de un Ente Autónomo o de un Servicio Descentralizado; lo contrario viola todo el régimen que el constituyente construyó trabajosamente para regular a los Entes Autónomos y a los Servicios Descentralizados, que quiere decir regular la actividad industrial o comercial del Estado. En realidad, es un notorio fraude a la Constitución dejar de lado todo ese régimen, mediante el sencillo expediente de poner en frente un cartel que diga "Persona Pública no Estatal".

Los señores legisladores seguramente recordarán que después de la dictadura, no hace muchos años, se presentó un proyecto -que creo que llegó a adquirir lo que se llama estado parlamentario- que decía: Declárase que el Banco de Seguros del Estado es una Persona Pública no Estatal", con lo cual se borraba -que es lo que se quería- para ese Banco el régimen que regula a los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. En mi opinión eso es ostensiblemente violatorio de la Constitución, es lo que se llama técnicamente "Un fraude a la Constitución"

Y el Estado hizo eso, invirtió en servicios de radio y televisión, los cuales existen actualmente como estatales. Esa actividad, que hasta ahora se cumplió en un régimen de subordinación jerárquica -en mi opinión inconstitucional-, se mantiene dentro del Estado, pero ahora, a través de este proyecto, no solo se les evita el régimen que les corresponde, que es el de Ente Autónomo o Servicio Descentralizado, sino que, además, se les saca del Estado y se le regala a una Persona Pública no Estatal

En este caso, la actividad es nítidamente comercial, porque así lo establece el artículo 4º del proyecto de ley, ya que dice que los servicios de comunicación audiovisual, en tanto servicios culturales son, a la vez, de índole económica. Sin duda, se podrá discutir si son comerciales o industriales, pero eso no importa, porque la solución es la misma.

De manera que creo que esta solución es inconstitucional y no puede aceptarse. Me parece claro que esto se refiere a lo que hoy llamamos Sodre, que en mi época significaba Servicio Oficial de Difusión Radioeléctrica, aunque ahora creo que es de Difusión y Espectáculos.

Fíjense lo que dice el artículo 142 del proyecto: "Créase el Sistema Nacional de Radio y Televisión Público de Uruguay (SNRTVP) como persona pública no estatal con el cometido de:- 1) Administrar, dirigir y operar los servicios de radiodifusión de radio y de televisión públicos". El artículo anterior acaba de decir que los servicios públicos corresponden a entidades estatales o no estatales, nacionales, departamentales, educativas, universitarias y otros. ¿Quiere decir que todos esos servicios, los que correspondan a entidades nacionales o departamentales -como tenemos-, educativas, universitarias -como tenemos y podemos llegar a tener- serán administrados por esta persona pública no estatal? Quiero creer que no es lo que se quiere, porque para qué se dice que son servicios nacionales o departamentales, o entidades educativas o universitarias, si todos serán administrados por este sistema, que esperamos que no sea persona una persona pública no estatal. Creo que el fin que se persigue es que este servicio sea lo que hoy es el Sodre y que, además, por su lado funcionen las

entidades públicas departamentales, las universitarias y demás que existan, pero no es lo que expresa el proyecto, que establece que administrará a todas las entidades públicas.

Hasta acá las observaciones más importantes que se me ocurren en materia orgánica. Seguidamente, me voy a referir a la libertad de comunicación del pensamiento.

Reitero que no soy especialista en derechos humanos ni en derecho civil, pero por cierto la materia no es ajena a los administrativistas.

En el proyecto se incluyen normas sobre el contenido que difundirán estos servicios. Voy a comentar especialmente las normas que se refieren a la discriminación, consagrando el derecho a la no discriminación.

Creo que acá hay que andar con pie de plomo. Según el Diccionario de la Real Academia, discriminar quiere decir separar, distinguir, diferenciar una cosa de otra o; me parece obvio que nadie puede condenar la discriminación en este sentido, porque es elemental para razonar, vivir y ejercer las opciones que la vida todos los días nos ofrece. De manera que para condenar la discriminación habría que agregar, como suele señalar la doctrina, por lo menos, la atención al fin que se persigue con esa actividad de discriminar. Entonces, el segundo significado de la Academia atiende precisamente al fin y dice que discriminar quiere decir "Dar trato de inferioridad a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos, etcétera".

Por otra parte, nosotros tenemos la Ley Nº 17.817 contra la discriminación, que en su artículo 2º establece su propio concepto de discriminación, y dice: "A los efectos de la presente ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción, preferencia" -hasta acá coincidimos con el primer sentido de discriminar de la Academia- "o ejercicio de violencia física y moral, basada en motivos" -acá aparece la consideración de los motivos, con lo que necesariamente se presenta la consideración del fin- "de raza, color de piel, religión, origen nacional o étnico, discapacidad, aspecto estético, género, orientación e identidad sexual, que tenga por objeto" -acá se agrega al motivo el fin- "o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública". Si analizamos el artículo 6º del proyecto que estudia la Comisión, aplicaría el concepto establecido en el artículo 2º de la Ley Nº 17.817, porque dice: "De conformidad con el interés público de estos servicios, la programación de los mismos se orientará por los siguientes principios y finalidades: [...] g) No discriminación en consonancia con los términos establecidos por la Ley Nº 17.817 de 6 de diciembre de 2004". Es decir, parecería que este proyecto adoptara el concepto de discriminación establecido en esta ley.

Pero en el proyecto también aparecen normas expresas, que consagran el derecho a la no discriminación, como surge en el artículo 27, cuyo nomen juris es "Derecho a la no discriminación", de todos, que dice: "Los servicios de comunicación audiovisual deben ofrecer en sus emisiones una imagen respetuosa e inclusiva de todas las personas en su diversidad, en tanto manifestación enriquecedora de la sociedad, impidiendo difundir percepciones estereotipadas, sesgadas o producto de prejuicios sociales.- No podrán realizar ninguna forma de discriminación hacia las personas por motivos de género, raza, etnia, orientación sexual, edad, discapacidad, identidad cultural, estado civil, lugar de nacimiento, credo, ideología, filiación política o condición socio económica; impidiendo la difusión de contenidos que signifiquen o promuevan dicha práctica".

Por su parte, en el Capítulo siguiente se establecen derechos, pero no de todos, sino de niños, niñas y adolescentes. El literal j) del artículo 31 dice: "Sin perjuicio de la información de los hechos, la programación emitida durante el horario de protección a niños, niñas y adolescentes no deberá incluir: [...] j) Contenidos que exalten, promuevan o inciten a actos o conductas discriminatorias con base en edad, género, opción sexual, raza, etnia, religión, filiación político- partidaria o condición socioeconómica". Lo primero que llama la atención son las diferentes enumeraciones son de motivos que aparece en estas normas. Si es verdad que el concepto establecido en el artículo 2º de la Ley Nº 17.817 es el que adopta este proyecto, la enumeración del artículo 27 del proyecto es más amplia, porque incluye más motivos.

Entonces, si la enumeración establecida en el artículo 2º de la Ley Nº 17.817 fuera taxativa -tema discutible-, el artículo 27 la estaría ampliando en unos cuantos conceptos, con lo cual queda cuestionado que el concepto de la Ley Nº 17.817 sea el que adopta la ley, como establece el artículo 6º del proyecto. Inclusive, la norma

prevista en el literal j) del artículo 31, que refiere a los derechos de niños, niñas y adolescentes, es la más restrictiva de las tres.

Por lo tanto, encuentro una dificultad muy grande para conciliar el artículo 27 con el literal j) del artículo 31, porque me pregunto para qué en el Capítulo de los derechos de niños, niñas y adolescentes se incluye otra vez, expresamente y con una enumeración más restrictiva, un derecho que ya está consagrado para todas las personas, por ende, también para niños, niñas y adolescentes, como ahora se usa decir. ¿Por qué se reitera este derecho que ya está consagrado para todos y, por tanto, también para niños, niñas y adolescentes, y con una enumeración más restrictiva de motivos? ¿Esto quiere significar que los motivos son más restrictivos cuando se trata de niños, niñas y adolescentes? ¿Por qué se reitera?

Me voy a referir a otro tema que llama más la atención. En el caso de los derechos de niños, niñas y adolescentes previsto en el artículo 31, a renglón seguido de reiterar ese derecho, establece conceptos que teóricamente son bastante difíciles de conciliar con la consagración del derecho, pero que en definitiva vienen a significar excepciones, pues dice: " En ningún caso estas pautas deben interpretarse como una imposibilidad de informar, analizar y discutir, [...]"; es decir, esos casos quedan exceptuados de ese derechos a la no discriminación. Y agrega: "En particular, las presentes directivas no deben ser interpretadas como una limitación a las expresiones surgidas en sede de debate político o durante manifestaciones políticas, aun si ellas pudieran considerarse agresivas o hirientes [...]". La primera pregunta que se me ocurre es por qué se exceptúa solo un debate político y no un debate académico. Peor aún: ¿qué sentido tiene esta excepción en el caso del derecho de niños, niñas y adolescentes si aunque el derecho de ellos esté exceptuado específicamente, de cualquier manera, será vigente el derecho de todos, con respecto al cual, curiosamente, no se establece ninguna excepción de ese tipo? En efecto, no se dice, en el caso del derecho de todos, que no podrá obstar del debate político. Entonces, aunque quedare exceptuado el derecho de los menores, seguiría aplicándose el derecho de todos, en el que también están incluidos los menores. ¿Cómo se concilian estas dos disposiciones? Me parece que acá hay una gran dificultad.

Creo que en este caso se ha recurrido a diversas fuentes, pero no se hizo la necesaria conciliación entre las normas, y si se quisieran mantener estas soluciones, dichas conciliaciones serán difíciles de lograr.

No quisiera estar en el pellejo de quienes tengan que aplicar estas normas; entiendo que hay otras dificultades de conciliación.

Yo creo que es difícil conciliar el principio de no discriminación establecido así, a tabla rasa, como se determina en el literal g) del artículo 6º, con los literales a), b) y c) de la misma norma: "a) Ejercicio del derecho a la libre expresión de informaciones y opiniones.- b) Garantía del derecho de las personas a acceder a una pluralidad de informaciones y opiniones.- c) Facilitación del debate democrático y promoción de la participación democrática en los asuntos públicos". Es difícil conciliar un principio con el otro, es difícil conciliar las dos normas del artículo 31 a las que acabo de referir: la que consagra el derecho a la no discriminación con esos otros que hacen excepción del derecho a la no discriminación que figura en el siguiente inciso.

(Ocupa la Presidencia del señor Representante Battistoni)

¿Por qué entiendo que son normas difíciles de conciliar? Yo no voy a hacer consideraciones abstractas sobre en qué medida estas normas que imponen el derecho a la no discriminación pueden entrar en conflicto con la libertad de expresión del pensamiento. No lo voy a hacer, precisamente, porque empecé por reconocer que no hablo como especialista en el tema. Pero sí voy a tratar de razonar basado en algunos ejemplos, que pueden ser imaginarios, pero no todos lo son; algunos están tomados de la realidad

Quiero evocar con los señores legisladores que tienen algunos años -y con los otros también, porque voy a hablar de películas que se reiteran, que se siguen viendo- las películas de la época de la Segunda Guerra Mundial, en general americanas, pero también francesas, italianas. O quiero traer a colación unos documentales notables que vi hace poco, en un canal de cable, sobre la Segunda Guerra Mundial. Por cierto que los nazis -e, inclusive, los alemanes todos, muchas veces- no quedan precisamente bien parados en esas películas. Entonces, yo me temo que esas películas podrían ser acusadas de presentar percepciones estereotipadas, sesgadas o producto de prejuicios sociales y de ser discriminatorias con respecto a los nazis, por motivos de identidad cultural, de lugar de nacimiento, de ideología o de filiación política.

Posiblemente el libro más desgarrador que he leído en muchos años, y tal vez en mi vida, es una compilación de tres libros anteriores, que se llama "Trilogía de Auschwitz", escrita por Primo Levi, un italiano antifascista que padeció allí. Yo creo que también alguien podría decir que esas películas discriminan contra los nazis y contra los alemanes, porque presentan una visión estereotipada y los discriminan por motivos ideológicos y de filiación política. Me podrán señalar: "Usted está imaginando absurdos. Nadie puede sostener eso". Yo creo que si ejerciera la autoridad que esta ley confiere, alguien que adhiriera a la tesis histórica -que efectivamente se sostiene- de que el Holocausto no existió, sin dudas, podría invocar estas normas antidiscriminatorias para excluir de los servicios audiovisuales esas películas o cualquier referencia a este desgarrador libro "La Trilogía de Auschwitz".

He vuelto a leer algo que había leído en primer año de Facultad, en Sociología nacional, cuando se decía que la obra "La Legislación Escolar", de José Pedro Varela, era el primer libro de sociología escrito en el Uruguay sobre el Uruguay. Lo he vuelto a leer por circunstancias diría que casi accidentales, porque otras lecturas me llevaron a eso, y ahí me encontré, otra vez, con las consideraciones que hace José Pedro Varela sobre las diferencias entre la inmigración de países sajones y la procedente de España y de Italia; o con las consideraciones que hace sobre la incapacidad de las gentes ignorantes y sin educación para contribuir a la producción y para el ejercicio de la ciudadanía; y, en particular, en un lenguaje de aquella época, Varela llama paisanos a quienes llega a incluir -y esto entre comillas- "en las clases parásitas". Por cierto que Varela hace todas esas consideraciones como argumentos a favor de la difusión de la educación popular. Esa es su finalidad, pero quien lo sacara de contexto, como se dice ahora, podría impedir la difusión de esas ideas de Varela en los servicios de comunicación audiovisual. Inclusive, se obligaría a los propios servicios a impedir su difusión.

No digo nada de las consideraciones que Varela dedica a mis colegas de aquella época, a quienes él llamaba los doctores, que eran todos doctores en Derecho, consideraciones tan duras que suscitaron aquella famosa polémica con su amigo del alma, de toda la vida, Carlos María Ramírez, que llegó a distanciarlos en su amistad personal. Hoy podríamos decir que todas esas consideraciones son discriminatorias para los abogados y que caen en el derecho a la no discriminación que los abogados también podríamos invocar.

Advierto, además, que ese famoso argumento -al cual son tan afectos algunos políticos- de las dos bibliotecas, siempre referido a lo que opina un abogado, podría ser considerado discriminatorio de los propios abogados. ¿Acaso los abogados son los únicos a quienes se puede adjudicar ese argumento? En toda ciencia aplicada aparecen diversidad de opiniones. ¿Cuántas bibliotecas tienen los economistas? ¿Cuántas tienen los médicos? Yo hoy estoy padeciendo eso: el cirujano me quiere operar y el médico general no quiere que me opere.

Entonces, si yo sostengo que la formación profesional, el sentido de la disciplina y la subordinación de los militares no son los más adecuados para el ejercicio de las funciones políticas o de Gobierno, estoy aplicando un estereotipo y discriminando por motivos ideológicos y de condición social: estoy discriminando a los militares. Y, bueno, si yo adhiero a un partido, milito o soy dirigente de un partido político, podría proclamar "Sí; yo soy adherente, dirigente o votante del Partido A", pero que no se me ocurra decir por qué no voto al Partido B o al Partido C, porque ahí estaría discriminado a esos dos partidos por razones políticas

Con estos ejemplos, que no contienen afirmaciones abstractas o apriorísticas, lo que quiero es demostrar la dificultad para la aplicación de estas normas y el peligro que entrañan, según quién ejerza esas potestades, para la libertad de emisión del pensamiento.

En defensa de estas normas se ha dicho que se trata de directivas o principios sin sanción. Quiero advertir que expresar que una norma es un principio no significa, en nuestro Derecho, establecer que no sea de cumplimiento debido. Los principios generales de derecho están definidos en nuestro Derecho como reglas de derecho, de manera que lo son tanto como cualquiera de las escritas.

Además, si se consagran como derechos el de la no discriminación para todos y la no difusión de programación en violación a la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, eso lleva consigo la necesidad de establecer alguna sanción por su violación. Es más: la sanción por infracción a estas normas está expresamente prevista en los literales l) y m) del artículo 163 y en el literal d) del artículo 164.

(Ocupa la Presidencia el señor Representante Delgado)

——Están previstas como infracciones graves y, por tanto, pasibles de sanciones graves.

Temo estar aburriendo a los señores legisladores. Ahora tengo una nómina de observaciones...

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Me permite una interrupción?

¿Usted va a dejar algún tipo de documento o memorándum? Digo esto porque hemos invitado a la Comisión a una serie de académicos, fundamentalmente de Derecho Constitucional y de Derecho Administrativo, que han tenido miradas parecidas y perfiles diferentes en el enfoque de este proyecto de ley, vinculados a posibles inconstitucionalidades, y el doctor Cajarville refirió a algunas de ellas. Además, Usted avanzó en algunos artículos de la iniciativa que, a su juicio, son inconstitucionales, cosa que nos orienta y nos ayuda en la consideración de esta iniciativa, y habló de algunos temas de derecho administrativo.

Entonces, ¿va a dejar o podrá enviar algún documento sobre eso? Además de que leeremos la versión taquigráfica, que para nosotros es gráfica, no sé si tendrá preparado algún documento al respecto.

SEÑOR CAJARVILLE.- No; lo que tengo son apuntes para guiar mi exposición. Si se los dejara, nadie los entendería: solo los comprendo yo

Además, francamente, transformar este borrador en un documento me insumiría un tiempo del cual no dispongo

Además, les digo con franqueza, las versiones taquigráficas son de una fidelidad que yo alabo, que suelo revisar y a las cuales muy pocas enmiendas les tendría que hacer.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ese es un elogio para los funcionarios del Cuerpo de Taquigrafía, que se lo merecen.

SEÑOR CARJARVILLE.- Por cierto que sí.

Decía que tengo una nómina de observaciones -si se quiere menores, más de detalle- a una serie de artículos, pero ya he insumido mucho tiempo y paciencia de la Comisión y no sé si vale la pena mencionarlas; algunas tienen más importancia, otras menos, pero son defectos de redacción. No sé si la paciencia de ustedes puede tolerar que yo siga con eso.

SEÑOR PRESIDENTE.- Adelante, doctor Carjarville.

SEÑOR CARJARVILLE.- El artículo 2º contiene definiciones. Es una solución que ha sido criticada, pero que hace poco, en otra Comisión, dije que considero adecuada y no me parece tan rupturista con respecto a la tradición, como se ha querido decir. Inclusive, el Código Civil señala que cuando la ley define un concepto hay que atenerse a él, o sea que el propio Código Civil prevé que las leyes pueden contener definiciones. De manera que, en general, el hecho de contener esta larga nómina de definiciones no me parece inconveniente, pero sí creo que algunas requieren aclaración.

Me voy a referir a algo que tiene su trascendencia en la aplicación del tiempo realizada por los servicios. En la página 7 se habla de la autopromoción y la promoción. Allí se establece: "Autopromoción, Promoción: es la publicidad del prestador del servicio que informa sobre la programación, programas, paquetes de programación determinados, incluyendo avances de los contenidos de la señal, a lo largo de su programación". Este término "incluyendo" es anfibológico -por usar una palabra rara-, puede tener más de un significado. Puede querer decir que para que sea promoción o autopromoción debe incluir avances de los contenidos de la señal. O puede significar que todo avance de los contenidos de la señal queda incluido en el concepto de autopromoción, aunque no se adecue a su definición. Eso es algo que habría que aclarar.

En el mismo artículo, pero en la página siguiente, la 8, está definida la obra audiovisual de producción independiente y, más abajo, se habla de producción independiente. Es el mismo concepto en las dos

definiciones: el de producción independiente, pero resulta que las dos definiciones son distintas. Creo que este es otro caso en el que se han tomado dos fuentes y no se han coordinado.

Me voy a referir a los artículos 60 y 61. El artículo 60 se titula "Cometidos" y el 61, "Competencias". Resulta que el concepto de competencias abarca, en sí mismo, varios subconceptos: unos son cometidos y otros, poderes, o unos son materia y otros, potestades, pero todos contribuyen a formar lo que es la competencia. Sin embargo, acá, por un lado se ponen cometidos y por el otro, competencias, cuando los cometidos son parte de la competencia; y, además, no se discrimina adecuadamente lo que es materia, cometidos o potestades. Si se quiere, esto es una exquisitez de especialistas, pero deseo mencionarlo.

(Ocupa la Presidencia el señor Representante Varela Nestier)

——Por el artículo 69 se crea la Chasca y se vuelve a decir "en la órbita administrativa del Consejo de Comunicación Audiovisual [...]". Otra vez, decir que está en la órbita administrativa del Consejo significa que está en el ámbito de este Consejo o, en definitiva, que integra la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

En el artículo 71 se hace referencia a los cometidos de esta Chasca, que es un órgano integrado por catorce miembros, y en el literal g) de ese artículo se dice que es un cometido de la Chasca "Presidir las audiencias públicas [...]". ¿Catorce personas van a presidir las audiencias públicas? Me parece que es otra cosa que hay que adecuar.

El artículo 78 es curiosísimo. Después de toda una normativa sobre el Ombudsman de los Servicios de Comunicación Audiovisual, donde parece crearse un órgano y su competencia, se termina diciendo: "Los cometidos y atribuciones del Ombudsman serán ejercidos por la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo". Me da la impresión de que en un borrador se pensó en crear un ombudsman y, después, no se quiso implementar un nuevo órgano y se dijo: "Esto lo va a hacer la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo". Creo que la prolijidad exigiría que en todos los artículos se hiciera alusión a la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo y no a un ombudsman que después no se crea.

En el artículo 81, relativo al transporte, se define que determinada actividad -"brindar acceso a infraestructura de transmisión de radiodifusión a titulares de servicios de radiodifusión abierta de radio y de televisión [...]"- solo podrá ser realizada por el Sistema Nacional de Radio y Televisión Público o por ANTEL. Ahí, claramente, se está creando un monopolio. En la medida en que el famoso Sistema Nacional de Radio y Televisión Público sea estatal sería un monopolio en favor de entidades estatales. Pero de mantener el Sistema Nacional de Radio y Televisión Público como una persona no estatal sería un monopolio a favor de una entidad no estatal y, por lo tanto, el quórum para aprobarlo es mayor: si es estatal, se requiere mayoría simple y si no, necesita una mayoría especial.

Por otra parte, el artículo 84 está mal redactado, porque empieza hablando de la cantidad de horas mínimas de emisión y luego señala que no podrá ser menor de tanto. Es una redundancia.

Lo referido al artículo 87 es más importante, porque se está hablando de permitir el uso gratuito de hasta quince minutos, no acumulables, para realizar campañas de bien público, y termina diciendo que la autorización será otorgada "mediante resolución del Presidente de la República, previa intervención del Ministerio de Industria, Energía y Minería". Por todo lo que dije al principio, esto es inconstitucional. No es el Presidente de la República, con previa intervención del Ministro, el que resuelve: es el Poder Ejecutivo, actuando conjuntamente el Presidente y el Ministro.

Hago notar que en el inciso final del artículo 91 se reitera lo que se señala en el primero.

Por otra parte, lo que figura en el artículo 101 está fuera de la materia de que se trata, porque habla de servicios de titularidad pública, universitarios y comunitarios, y se encuentra en el Título de Servicios de Comunicación Comerciales, rubro en el que no ingresa lo que dice aquí.

En el artículo 134 hay una remisión a un artículo que no corresponde, está mal, y no pude encontrar a cuál norma quiso remitirse.

El artículo 169 es más importante, porque dice que "Las resoluciones firmes que determinen sanciones a los servicios de comunicación audiovisual serán públicas y, en razón de la repercusión pública de la infracción cometida, podrán llevar aparejada la obligación de difundir [...]". Este concepto de resoluciones firmes no es unívoco, y esto no es intrascendente. Yo recuerdo que tuve que concurrir a otra Comisión por un problema que se planteaba con este tema de resoluciones firmes en una materia que era del Sistema Nacional Integrado de Salud. También ahí se hacía alusión a las multas establecidas por resoluciones firmes y había toda una enorme discusión sobre qué significa resoluciones firmes, porque hay por lo menos dos conceptos en ese sentido. No voy a entrar ahora en esa cuestión, que en ese momento me llevó toda una exposición en aquella Comisión, pero sí quiero decirles que esto de resoluciones firmes debería sustituirse por la expresión "resoluciones definitivas", que ese sí es un concepto claro.

Les pido disculpas por el tiempo que he insumido, seguramente mayor que el que ustedes pensaban, y les agradezco la atención.

SEÑOR PRESIDENTE.- Los agradecidos somos nosotros, doctor y quédese tranquilo porque el tiempo fue menor al que podíamos haber estimado, dada la complejidad y la extensión de este proyecto.

Quiero señalarle que intervenciones como las que Usted realiza son verdaderamente muy orientadoras para nuestro trabajo, dado que nos permiten ir a puntos específicos que pueden ser conflictivos.

Para su tranquilidad, quiero señalarle que muchos de los aspectos que Usted nos marcó hoy, ya están encaminados para ser sustituidos en el sentido de lo que nos ha indicado. Es decir que ha contribuido en forma más que positiva a la reflexión que estamos realizando a efectos de perfeccionar el trabajo sobre el proyecto de ley.

Sinceramente, los agradecidos somos nosotros.

SEÑOR DELGADO.- En ocasión de ocupar momentáneamente la Presidencia ya hice alguna consideración especial. Si bien nos visitaron varios catedráticos o académicos que han planteado eventuales inconstitucionalidades o la posibilidad de juicios contra el Estado por acto legislativo, en este caso, además, el doctor se ha referido a artículos específicos que, a su juicio, podrían generar algunos problemas y eso nos ilustra bastante.

Así que valoramos ese aspecto. Quería dejar constancia nuevamente de lo que dije hace un rato, y la verdad que va a ser un gusto leer la versión taquigráfica, en la cual, además, figura que tuvimos un elogio del doctor Cajarville hacia el Cuerpo de Taquigrafía de la Cámara de Representantes en cuanto a que todas las veces en que ha concurrido a este ámbito -que fueron muchas y por varios temas- los taquígrafos han reflejado fielmente su opinión.

SEÑOR CAJARVILLE.- Así es.

SEÑOR PRESIDENTE.- Doctor Cajarville: agradecemos mucho su presencia.

Se levanta la reunión.